

การจัดสรรกำลังคนภาครัฐและงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด กรณีศึกษากระทรวงมหาดไทย^{1,2}

Provincial Distribution of Government Budget and Manpower: The Case Study of Ministry of Interior^{1,2}

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์³ อัมพร อังรังลักษณ์⁴ และอุมาพร บึงมุ่ม⁵
Direk Patmasiriwat³, Amporn Tamronglak⁴ and Umaphorn Buengmum⁵

วันรับบทความ 12 ตุลาคม 2565
วันแก้ไขบทความ 1 พฤศจิกายน 2565
วันตอบรับบทความ 10 ธันวาคม 2565

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการกระจายการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและเจ้าหน้าที่ของรัฐของกระทรวงมหาดไทยโดยใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมจากหน่วยราชการ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และส่วนราชการอื่น ๆ โดยใช้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ จำนวน 77 จังหวัด ทั้งนี้ได้ใช้แบบจำลองการถดถอยภาคตัดขวางเพื่อประเมินความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณจังหวัดต่อหัวและตัวแปรตาม (ผลการดำเนินงานของหน่วยงานกระทรวงมหาดไทย) โดยใช้ตัวแปรอธิบายอื่น ๆ

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานนโยบายการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ ภายใต้หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนาระดับพื้นที่และสำนักงานวิจัยแห่งชาติ ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณหน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้การชี้แนะและปรับปรุงแนวทางการวิจัย

² บทความวิชาการนี้ผ่านการนำเสนอมาจากการประชุมวิชาการระดับชาติทางรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 15 ของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี วันที่ 11 - 12 ตุลาคม พ.ศ. 2565

³ ศ. ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240

⁴ ศ. ดร.อัมพร อังรังลักษณ์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200

⁵ อุมาพร บึงมุ่ม, สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพฯ 10300

³ Prof. Dr. Direk Patmasiriwat, School of Development Economics, National Institute of Development Administration, Bangkok, 10240, Thailand, Email: ddirek.pa@gmail.com

⁴ Prof. Dr. Amporn Tamronglak, Faculty of Political Science, Thammasat University, Bangkok, 10240, Thailand, Email: amporntamrong@gmail.com

⁵ Umaphorn Buengmum, Parliamentary Budget Office, Secretariat of the House of Representative, Bangkok, 10300, Thailand, E-mail: Umaphorn.b@parliament.go.th

ในการวิเคราะห์ร่วมกันด้วย งานวิจัยนี้มีข้อสมมติฐาน 2 ข้อ: ประการแรก การจัดสรรงบประมาณจังหวัดสามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยอุปสงค์ เช่น i) สถิติความแห้งแล้งของจังหวัด ii) สถิติอาชญากรรมระดับจังหวัด และ iii) ประชากรและพื้นที่ในจังหวัด สมมติฐานที่สองสันนิษฐานว่าตัวแปรทางสถาบันอาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรมากน้อยตามการจำแนกพื้นที่ "เมืองหลัก" และ "เมืองรอง" เหมือนในอดีตที่ผ่านมา งานวิจัยชิ้นนี้ยังได้คำนวณและอภิปรายค่าสัมประสิทธิ์จีนิซึ่งวัดความเข้มข้นทางภูมิศาสตร์ ส่วนสุดท้ายของบทความคณะผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดสำหรับการปฏิรูประบบงบประมาณและบทบาทของการเมืองของนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณแบบกระจายตามทฤษฎีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งมัยฐานผลการวิจัยน่าจะเป็นประโยชน์สำหรับการวางแผนและจัดสรรงบประมาณและกำลังคนไปยังพื้นที่ที่ด้อยพัฒนาเพื่อความเสมอภาคในสังคม

คำสำคัญ: การจัดสรรงบประมาณจังหวัด การจัดสรรกำลังคน ความเข้มข้นของงบประมาณทางภูมิศาสตร์ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ งบประมาณทางเลือกกระทรวงมหาดไทย

Abstract

This paper investigates provincial distribution of budget allocation and government staff of the Ministry of Interior, based on database compiled by government agencies, namely, the Budget Bureau, the Office of Civil Service Commission and other government agencies. The unit of analysis refers to 77 provinces and the cross-sectional regression model is performed to estimate the relationship in which provincial budget per capita as dependent variable and tested against the set of explanatory variables. Two hypotheses are tested: first, that the provincial budget appropriation can be explained by demand factors proxied by selected indicators, for instances i) provincial drought statistics, ii) provincial criminal statistics, and iii) provincial population and area. The second hypothesis assumes that institutional variables might have significantly influenced the budget allocation, for instances, provincial distribution of government official which seems to be allocated in accordance to classification of "principal cities" and "periphery towns" since historical times. The Gini coefficient which measures geographical concentration is highlighted and discussed. The last section offers idea for budgetary reform and the role of distributive politics by politicians based on the median-voter theorem and the supportive role of academician in bringing out useful information with analysis of geographical distribution of budget and manpower.

Keywords: Provincial Budget Allocation, Public Manpower Allocation, Geographical Budget Concentration, Gini Coefficient, Alternative Budget, Ministry of Interior.

บทนำ

กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรขนาดใหญ่ของภาครัฐที่มีภารกิจสำคัญด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน สะท้อนในภาพลักษณ์ขององค์กรในวลีที่ว่า “บำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน” ภายใต้กระทรวงมีหน่วยงานระดับกรมและหน่วยงานสาขาปฏิบัติการกระจายในทุกจังหวัดของประเทศ⁶ จากสถิติการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่ผ่านมามีการจัดสรรรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินของกระทรวงฯ มีมูลค่าเฉลี่ย 3.3 แสนล้านบาทต่อปี⁷ (สถิติปี 2562-2564) ข้าราชการในสังกัดจำนวน 4 หมื่นคนโดยประมาณ (ไม่รวมลูกจ้างและพนักงาน) การจัดสรรทรัพยากรของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐเป็นหัวข้อวิจัยที่น่าสนใจสอดคล้องกับหลักการงบประมาณในปัจจุบันที่กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณระบุรายจ่ายจำแนกตามภารกิจ ยุทธศาสตร์และ ตามพื้นที่⁸ และหลักการประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม เพราะประชาชนควรจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารบ้านเมือง มีสิทธิมีเสียงในการออกความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อความเหมาะสม นอกเหนือจากหน้าที่การเสียภาษีให้รัฐ เป็นที่น่ายินดีที่มีความก้าวหน้าของระบบข้อมูลสนเทศภาครัฐในการแจกแจงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและกำลังคนกระจายลงพื้นที่จังหวัด

บทความวิจัยกำหนดเป้าประสงค์ศึกษาการจัดสรรทรัพยากรของกระทรวงมหาดไทย ในช่วงปี 2562 - 2564 โดยจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพยากรบุคคล (ข้าราชการ) และงบประมาณรายจ่ายกระจายตามพื้นที่จังหวัด กำหนดวัตถุประสงค์จำเพาะ 2 ประการ ประการแรก นำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบตามหลักสถิติ สังเกตแบบแผนการกระจายงบประมาณและข้าราชการในจังหวัด/ภูมิภาคว่าแตกต่างหรือคล้ายคลึงกันเพียงใด แสดงเป็นตารางหรือรูปภาพ วัดดัชนีความเหลื่อมล้ำ พร้อมข้อสังเกตและวิจารณ์ ประการที่สอง ทดสอบข้อสันนิษฐานโดยใช้แบบจำลองที่แสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ โดยพัฒนากรอบความคิดตามหลักเศรษฐศาสตร์และการจัดการ ในมุมมองหนึ่งคือการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนองความต้องการของประชาชนและตามอำนาจหน้าที่ เช่น ปัญหาภัยแล้ง ความยากจนในชนบท หรือสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุยากจนหรือเปราะบาง มุมมองที่สองคือปัจจัยเชิงสถาบันที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดการจัดสรรงบประมาณและกำลังคน เช่น แนวความคิด “เมืองหลัก-เมืองรอง” ซึ่งมีมาตั้งแต่อดีต ค่านิยมและนโยบายชี้้นำของรัฐบาลหรือพรรคการเมือง อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรกำลังคนและงบประมาณภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากร⁹

⁶ หน่วยงานระดับกรมจำนวน 7 องค์กร เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงสุด โดยที่กรมส่งเสริมฯ จัดสรรรายได้ต่อให้เทศบาลตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ กรมการปกครอง กรมบรรเทาสาธารณภัย

⁷ หมายเหตุ ตัวเลขรายจ่ายนี้รวมเงินอุดหนุนให้แก่ เทศบาลตำบลและ อบต. ซึ่งรับเงินอุดหนุนทางอ้อมจากสำนักงานงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

⁸ สำนักงานงบประมาณ กำหนดให้หน่วยงานรับงบประมาณจำแนกความต้องการใช้จ่ายออกเป็น 3 หมวด คือ งบประมาณตามภารกิจ (function budget) งบประมาณตามยุทธศาสตร์ (strategic budget) และงบประมาณพื้นที่ (area-based budget)

⁹ อีกนัยหนึ่งยอมรับว่ากระบวนการกำหนดอาจมี “การต่อรองด้านงบประมาณ” ในหลายขั้นตอน เช่น ขั้นตอนเตรียมการงบประมาณ ขั้นตอนมติงบประมาณในชั้นกรรมาธิการงบประมาณ รวมทั้งขั้นตอนการบริหารของกรม เช่น การปรับแผนและปรับวงเงินรายจ่ายตามสถานการณ์ การนำงบกลางมาใช้จ่าย เป็นต้น

กรอบการวิจัยและข้อสันนิษฐาน

หน่วยวิเคราะห์ในบทความวิจัยนี้จำแนกออกเป็น 2 ระดับ *ระดับแรก* หมายถึงกรม (จำนวน 7 กรมในกระทรวงมหาดไทย) เนื่องจาก “กรม” มีฐานะเป็นหน่วยรับงบประมาณ ตาม *พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561* กรมย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน และบทบาทการจัดสรรบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อปัญหาความเดือดร้อนต่อประชาชน เช่น ภัยแล้ง ภัยธรรมชาติ ปัญหาอาชญากรรม สวัสดิการผู้สูงอายุผ่านเทศบาลตำบลและ อบต. และภารกิจพิเศษตามที่รัฐบาลมอบหมาย ส่วนที่เกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน ภารกิจประจำปีของกรมคือการขอรับงบประมาณ โดยเสนอแผนงานโครงการและกิจกรรมโดยระบุตัวชี้วัดผลผลิตหรือเป้าหมายการทำงาน (result based budgeting) ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่หนึ่งซึ่งเรียกว่า “การเตรียมการงบประมาณ” (budget preparation) ขั้นที่สองการชี้แจงข้อมูลหรือตอบคำถามคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณในวาระที่สองของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ขั้นตอนที่สามคือการบริหารงบประมาณของกรมตามแผนงานที่กำหนด ขั้นตอนที่สี่กรมเป็นหน่วยรับตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบภายนอกคือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยวิเคราะห์ระดับที่สองคือ จังหวัด (77 แห่ง) ซึ่งเป็นหน่วยงานสาขาของกรมและได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อปฏิบัติการกิจและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนประชาชน

คำถามวิจัยในบทความนี้ได้แก่ ก) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยกระจายลงสู่จังหวัดต่างๆ อย่างไร? มีหลักเกณฑ์อย่างไรหรือสามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ด้วยตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมืองอย่างไร ข) การจัดสรรทรัพยากรบุคคล (ในที่นี้หมายถึงข้าราชการเท่านั้น¹⁰) ลงพื้นที่จังหวัดกำหนดอย่างไร นักวิจัยได้น้อมนำแนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันและรัฐประศาสนศาสตร์มาเป็นกรอบ จากมุมมองด้านอุปสงค์ กระทรวงมหาดไทยพยายามตอบสนองความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชนซึ่งมักเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหลายรูปแบบ เช่น ภัยแล้ง ความยากจน ปัญหาสังคมและความไม่สงบ ความขาดแคลนหรือความด้อยโอกาส ฯลฯ ในด้านอุปทาน การกำหนดงบประมาณและกำลังคนเกี่ยวข้องกับค่านิยม นโยบาย และปัจจัยเชิงสถาบันที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรของกรม/กระทรวงฯ เช่น แนวความคิดที่สืบทอดจากประวัติศาสตร์ว่าจังหวัดใดเป็นเมืองหลัก เมืองรอง ซึ่งอาจจะมีเหตุผลในอดีต แต่เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเช่นนี้ยังเป็นที่ยอมรับหรือไม่เพียงใด? เพราะวิธีคิดข้างต้นมีนัยต่อความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจนทั้งไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ “ไม่ทอดทิ้งใครไว้เบื้องหลัง”

¹⁰ ในรายงานวิจัยขณะนี้ผู้วิจัยไม่มีข้อมูลที่ระบุจำนวนลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งเข้าใจว่ามีจำนวนมากกว่าข้าราชการแต่ไม่สามารถระบุได้ชัดเจน หากสมมติว่า อัตราส่วนลูกจ้างต่อข้าราชการเท่ากับ 1.5 หมายถึงจำนวนบุคลากรของกระทรวงมหาดไทยน่าจะเกินกว่า 1 แสนคน (หมายเหตุ $2.5 \times 40,427 = 101,068$ คน)

ตารางที่ 1 สถิติงบประมาณจำแนกรายกรมในกระทรวงมหาดไทย

หน่วย : ล้านบาท

หน่วยงานระดับกรม	งบประมาณปี 2562	งบประมาณปี 2563	งบประมาณปี 2564
กระทรวงมหาดไทย	348,569	352,123	334,488
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	254,883	255,434	235,441
กรมการปกครอง	41,644	42,965	43,260
กรมโยธาธิการและผังเมือง	26,049	26,524	29,125
กรมที่ดิน	6,036	6,816	6,937
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	7,426	7,570	7,058
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	5,598	6,245	6,509
กรมการพัฒนาชุมชน	6,933	6,569	6,158

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 2 จำนวนข้าราชการในสังกัดกระทรวงฯ จำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	ความถี่	ข้าราชการเฉลี่ยต่อจังหวัด	รวมข้าราชการรายภูมิภาค
	จังหวัด	คน	คน
อีสาน	20	552	11,043
เหนือ	17	441	7,489
ใต้	14	443	6,198
ตะวันออก	8	329	2,632
ตะวันตก	6	371	2,226
กลาง	6	366	2,198
กทม. ปริมณฑล	6	1,440	8,641
ค่าเฉลี่ย	77	525	40,427

ที่มา: สำนักงานข้าราชการพลเรือน สถิติปี 2563

กรอบความคิดการจัดสรรทรัพยากรของกระทรวงฯ

การจัดสรรงบประมาณภาครัฐ อยู่ในความสนใจของนักวิชาการหลายศาสตร์ อาทิเช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมวิทยา การจัดการ ฯลฯ มีผู้เสนอแบบจำลองแบบต่างๆ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การจัดสรรงบประมาณ/กำลังคนภาครัฐ ในมุมมองนักเศรษฐศาสตร์ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (utility theory) อาจนำมาอธิบายพฤติกรรม หมายถึง หน่วยงานภาครัฐประเมินผลได้ (benefit) จากแผนงาน

หรือโครงการ เปรียบเทียบกับต้นทุน (cost) และความคุ้มค่าของการจัดสรรงบประมาณ (value for money) พื้นที่ที่ได้รับการประเมินสูงย่อมได้รับการจัดสรรมาก อย่างไรก็ตาม มีข้อวิจารณ์ว่าการประเมิน “ความคุ้มค่า” เป็นเรื่องยากและอาจจะไม่ชัดเจน จึงเป็นเรื่องยากที่จะนำแนวคิดนี้มาใช้งานจริง นักกฎหมายและรัฐประศาสนศาสตร์ใช้หลักกฎหมายและระเบียบบริหารราชการการแผ่นดินเป็นกรอบ ในการวิเคราะห์การจัดสรรทรัพยากร พิจารณาอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือพึงกระทำ คำนึงถึงการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี และความสำคัญของสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยกำหนดวงเงิน (ในเบื้องต้นก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา)

ในบทความนี้นักวิจัยอิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน โดยวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริง (positive analysis) ระบุหน่วยวิเคราะห์ (กรม/กระทรวง) สำนักงานงบประมาณซึ่งมีบทบาทเตรียมการงบประมาณ รัฐสภาและฝ่ายการเมือง (เช่น คณะกรรมาธิการ) ในฐานะหน่วยงานอนุมัติงบประมาณมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับงบประมาณมาชี้แจงข้อมูล และอำนาจปรับลดวงเงิน ในตอนท้ายเสนอการอภิปรายโดยใช้มุมมองที่ควรจะเป็น (normative analysis) บทบาทของการเมือง (พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) โดยใช้แนวคิดจาก median voter theorem หมายถึง การที่พรรคการเมืองรับฟังความต้องการของประชากรกลุ่มรายได้ปานกลาง (รายได้ระดับมัธยฐาน)¹¹ เพราะเป็นฐานคะแนนเสียง อย่างไรก็ตามมีข้อตั้งว่าทฤษฎีข้างต้นอิงใช้ได้กับสังคมการเมืองในระบบประชาธิปไตย – หากการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมลดน้อยลงไป

การจัดสรรงบประมาณในภาคปฏิบัติ มีแนวคิดและคำศัพท์สำคัญที่จำเป็นต้องกล่าวคือ

1. แบบจำลอง Incremental budgeting (IB model) อธิบายว่า การจัดสรรเงินงบประมาณในภาคปฏิบัติ มักจะอิงงบประมาณในปีที่ผ่านมา เป็น “ตัวแปรฐาน” โดยทั่วไปงบประมาณมักจะเพิ่มขึ้นตามความคาดหวังของสังคม เช่น ตามอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศ/จังหวัด (growth of GDP / GPP) เป็นหลักการง่ายๆที่สันนิษฐานว่า “วงเงินที่กรม” ได้รับสะท้อนความเป็นจริงว่า “หน่วยงานปฏิบัติได้” มีการเบิกจ่าย มีข้อมูลสะท้อนผลผลิต-ผลลัพธ์-หรือผลกระทบตามที่สำนักงานงบประมาณต้องการ สำหรับอัตราการเพิ่มขึ้น (incremental rate) ของแต่ละกรมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมหรือสถานการณ์ เช่น ในช่วงโรคระบาดอัตราการเพิ่มของงบประมาณด้านสาธารณสุขควรเพิ่มขึ้น

2. แบบจำลองการตอบสนองของงบประมาณรายจ่ายต่อความจำเป็น (responsive budgeting model) หมายถึง งบประมาณรายจ่ายเป็นตัวแปรนโยบายที่ควบคุมได้โดยภาครัฐหรือกำหนดโดยรัฐบาล/รัฐมนตรีที่รับผิดชอบในขณะนั้น ทั้งนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานด้านส่งเสริมเศรษฐกิจจัดสรรงบประมาณเพื่อ “กระตุ้นเศรษฐกิจ” “การสร้างมูลค่าเพิ่ม” สำหรับกระทรวงมหาดไทย

¹¹ แนวความคิด redistributive politics ที่กล่าวถึงบทบาทของฝ่ายการเมืองในการเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องผ่านการเลือกตั้ง จำเป็นต้องรับฟังเสียง “กลุ่มคนส่วนใหญ่ซึ่งมีรายได้ระดับมัธยฐาน” เป็นสำคัญ ประชากรส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้ต้องการให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีรายได้/ทรัพย์สินจากคนจน นำมากระจายให้ประชากรส่วนใหญ่ผ่านระบบสวัสดิการ ดูคำอธิบายผลงานของ Meltzer and Richard (1981) และบทความสำรวจวรรณกรรมโดย Acemoglu et al. (2015)

ภารกิจสำคัญคือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม ภัยพิบัติอื่นๆ รวมปัญหาความยากจนในบางพื้นที่หรือกลุ่มประชากรเฉพาะ

3. แบบจำลองด้านอุปทานและปัจจัยเชิงสถาบัน (supply side and institutional factors) ซึ่งรวมถึงค่านิยม กฎหมาย หลักปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (การจัดสรรงบประมาณและกำลังคน) รวมทั้งแนวปฏิบัติในอดีต เช่น แนวคิดการกำหนด “เมืองหลัก-เมืองรอง”

แบบจำลองและตัวแปร

จากแนวความคิดข้างต้นนำมากำหนดเป็นตัวแปร และขยายความปฏิสัมพันธ์โดยใช้แบบจำลอง

(1)----- B(ij) โดยที่ตัวห้อย i หมายถึงกระทรวงมหาดไทย j หมายถึงจังหวัด i หมายถึงกรม

1a)----- องค์ประกอบสำคัญของรายจ่าย $B_{ijk} = \{ B_{ij1} \ B_{ij2} \ B_{ij3} \}$ ¹²

หมายเหตุ จำแนกเป็นรายจ่ายบุคลากร รายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายการลงทุน

(2)----- capb(ij) รายจ่ายต่อประชาชน (เป็นรายจังหวัด) เพื่อเปรียบเทียบกันได้¹³

(3)----- ดัชนีความเหลื่อมล้ำ (Gini coefficient วัดจากรายจ่ายมหาดไทยต่อประชากรจังหวัด)

(4)----- การจัดสรรกำลังของกระทรวงลงพื้นที่จังหวัด S_{ij} ¹⁴

(5)----- ตัวแปรที่สะท้อนความต้องการของประชาชนต่องานมหาดไทย เช่น สถิติภัยแล้งและ

อาชญากรรมรายจังหวัด

จากเกริ่นนำข้างต้นกระทรวงมหาดไทยประกอบด้วย 7 กรมที่มีบทบาทการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ เช่น กรมป้องกันสาธารณสุข ภัย กรมการปกครอง กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมที่ดิน ฯลฯ แต่ละหน่วยงานกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน และกิจกรรม ตามหน้าที่หรือลำดับความสำคัญที่กำหนด เช่น ตอบสนองต่อปัญหาภัยแล้ง ตอบสนองต่อความขาดแคลนในพื้นที่ชนบทห่างไกล พื้นที่ชายแดน นอกเหนือจากหน้าที่ตามปกติ การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายของรัฐบาลหรือกระทรวงย่อมมีความสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรของกรม เช่น เมื่อเกิดปัญหาโรคระบาด (ไวรัสโคโรนา โรคระบาดในสัตว์เลี้ยง เป็นต้น) หน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องตอบสนอง รวมทั้งการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ด้านงานสาธารณสุขพื้นฐาน งานพัฒนาสังคม งานแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดภาคใต้ หรือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเฉพาะกลุ่มแม่และเด็ก ผู้สูงอายุ พื้นที่ชนบทห่างไกลและเข้าไม่ถึงบริการภาครัฐ เป็นต้น

¹² รายจ่ายของกระทรวงตามหลักการบัญชีและรหัสรายจ่าย 7 หมวด แต่เพื่อเหตุผลการวิเคราะห์จำแนกออกเป็น 3 หมวด เพื่อกล่าวคือ รายจ่ายค่าจ้างและค่าตอบแทนบุคลากร รายจ่ายดำเนินการ และ รายจ่ายการลงทุน

¹³ เนื่องจากขนาดพื้นที่และประชากรแตกต่างกันมากระหว่างจังหวัด จึงใช้ “รายจ่ายต่อประชากร” ในการเปรียบเทียบ

¹⁴ หมายเหตุ ในที่นี้ใช้สถิติจำนวนข้าราชการของกรม i และได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานในจังหวัด j โดยอิงข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หมายเหตุ ตัวเลขนี้ไม่รวมจำนวนลูกจ้าง

ข้อสันนิษฐานการวิจัย

H1: ตัวแปรตามในที่นี้หมายถึงงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัด สามารถอธิบายได้ด้วยชุดตัวแปรอิสระที่สะท้อนความต้องการหรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ อาทิเช่น ปัญหาความเดือนร้อนของประชาชน (ภัยแล้ง น้ำท่วม อาชญากรรม ฯลฯ) พื้นที่ความยากจนและขาดแคลนปัจจัยพื้นฐาน ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ ฯลฯ เหล่านี้เป็นปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยจำเป็นต้องตอบสนอง

H2: ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในกระทรวงฯ อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากปัจจัยทางด้านอุปทาน อาทิเช่น ค่านิยมว่าด้วยการกำหนดเมืองหลัก/เมืองรอง ค่านิยมการทำงานที่ต้องการใกล้ชิดกับฐานอำนาจ (รัฐมนตรี) อคติการเลือกทำเลที่ตั้งของสำนักงาน (หรือสาขา) โดยคำนึงถึงความสะดวกการปฏิบัติงาน อาจส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำการจัดสรรทรัพยากร¹⁵

ทบทวนวรรณกรรม

การจัดสรรงบประมาณภาครัฐมีหน่วยงาน/องค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้อง ด้านหนึ่งคือสำนักงบประมาณ และกระบวนการพิจารณางบประมาณ ซึ่งดำเนินตาม พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยมีขั้นตอน 4 ขั้นตอน ขั้นตอนหนึ่งเรียกว่า “การเตรียมการงบประมาณ” ถือว่ามีความสำคัญยิ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงบประมาณที่รับข้อเสนอจากหน่วยรับงบประมาณ พิจารณาวางเงินเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ เช่น คำนึงถึงผลผลิต-ผลลัพธ์-ผลกระทบของแผนงานโครงการ ก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ด้านที่สองคือฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกเข้ามาทำหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นกิจกรรมหนึ่งที่มีความสำคัญ ในช่วงที่รัฐบาลนำร่าง พรบ. งบประมาณประจำปี เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จึงมีอำนาจซักถามข้อมูล เหตุผลของแผนงานโครงการ และอำนาจการเสนอให้ปรับลดวงเงินตามที่เห็นเหมาะสม องค์กรเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติ การเมืองในระบอบประชาธิปไตยยังมีพรรคการเมืองฝ่ายค้านทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาล กระทรวง กรม – ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยฝ่ายการเมืองย่อมมีอิทธิพลต่อการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อกำจัดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ (Acemoglu et.al. 2015)¹⁶ จากการสังเกตวิธีการปฏิบัติในประเทศไทย อำนาจการกำหนด

¹⁵ ตามศัพท์ที่นักเศรษฐศาสตร์สถาบันไอซ์เรียกว่า path dependency หมายถึง เนื่องจากสำนักงานลงทุนในพื้นที่จังหวัดหลัก (เช่น นครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ สงขลา ฯลฯ) ย่อมเกิดต้นทุนจม (sunk cost) ในที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง ฯลฯ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มขยายการลงทุนในจังหวัดดังกล่าวแทนที่จะขยายออกไปยังจังหวัดรอบข้าง

¹⁶ บทความนี้เสนอการสำรวจวรรณกรรมและผลงานวิจัยเชิงประจักษ์จากประเทศต่างๆทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวข้อ redistribution และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ ขออ้างอิงคำกล่าวบางตอนประกอบ “ in this paper we revisit the relationship between democracy, redistribution and inequality. We first explain the theoretical reasons why democracy is expected to increase redistribution and reduce inequality, and why the expectation may fail to be realized when democracy is captured by the rich segments of the population, when it caters to the preferences of the middle class,” บทความนี้เสนอการทบทวนประวัติศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนตั้งแต่ประวัติศาสตร์หลายร้อยปีถึงปัจจุบัน เช่น กฎหมาย Poor Law ของประเทศอังกฤษ (ค.ศ. 1795) กฎหมายการจ้างงาน (Beveridge Act) และนโยบาย targeting for the poor

งบประมาณขึ้นกับฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำค่อนข้างมาก เพราะว่าทำหน้าที่พิจารณากลับกรองในเบื้องต้น และมีข้อมูลสนเทศของหน่วยรับงบประมาณ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทขึ้นปลาย คือ พิจารณาปรับลดภายในกรอบเวลาจำกัด (105 วันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยที่ฝ่ายการเมืองไม่มีข้อมูลสนเทศมากนัก จากสถิติการปรับลดงบประมาณทำได้ไม่มากนัก ประมาณ 1% ของงบประมาณรายจ่ายรวม)

ผลงานวิจัยโดย Groot and Zonneveld 2013 ศึกษาการจัดสรรงบประมาณของสหภาพยุโรปซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเทศโดยที่สมาชิกสมทบเงินเข้ากองทุนสหภาพ ซึ่งนำไปจัดสรรให้ประเทศสมาชิกซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน หนึ่งให้เป้าหมายของการเป็นตลาดร่วมยุโรป คือมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ บทความนี้ได้เสนอการวิเคราะห์เส้นลอเรนซ์ (Lorenz curve) ซึ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้ในประเทศสมาชิก¹⁷ การบริหารและตัดสินใจว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยหลัก QMV (qualified majority voting) โดยให้น้ำหนักประเทศเล็กมากกว่าประเทศขนาดใหญ่¹⁸

ผลลัพธ์ยืนยันว่าทฤษฎีที่สามอธิบายการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายได้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีที่หนึ่งและที่สองมีส่วนอธิบายพฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณได้ เพียงแต่มิมีนัยสำคัญลดหลั่นลงไป เทคนิคที่ใช้ในแบบจำลองคือ random effect panel model

Andersson, Bruce, Walander and Viberg (2011)¹⁹ เสนอการวิเคราะห์แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนด้านรักษาพยาบาลในเมืองสต็อกโฮล์ม ซึ่งจัดสรรงบประมาณกว่า 19 พันล้าน SEK ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนถึง 1 ใน 3 สำหรับพลเมืองของเมือง 2 ล้านคน โดยใช้ข้อมูลด้านสังคมของประชากร ย้อนในอดีต 1996-2006 นำมาคำนวณความต้องการงบประมาณด้านสุขภาพ เช่น สัดส่วนประชากรที่อายุ 75 ปีขึ้นไป สัดส่วนของสตรีในวัยเจริญพันธุ์ (20-44 ปี) และข้อมูลการเกิดการเสียชีวิต (birth & death related variables) ของประชากร โดยเสนอหลักเกณฑ์และวิธีการที่แม่นยำยิ่งกว่าวิธีการดั้งเดิม

ซึ่งนำมาใช้ในหลายประเทศเช่นเงินอุดหนุนช่วยคนจนที่จดทะเบียน การโอนเงินให้เด็กนักเรียนยากจน (cash income transfer) – ในประเทศไทยของเรากระทรวงการคลังได้จัดทำทะเบียนคนจน (14 ล้านคน) และการออกแบบสวัสดิการ กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาจัดสรรเงินโอนให้เด็กยากจนตามบัญชีที่คัดกรองไว้แล้ว เป็นต้น

¹⁷ ขออ้างอิงข้อความบางตอน The EU budget can be seen as a redistributive tool as it allocates funds from wealthy to poor members in order to promote social and economic cohesion – two pillars of the EU that have become increasingly important since the accession of the poor countries from eastern Europe.

¹⁸ ขออ้างอิงการกำหนดสิทธิการโหวตดังนี้ Between 1958 and 1972 the European Economic Community consisted of the six founding Member States: France (four votes), West Germany (four votes), Italy (four votes), Belgium (two votes), the Netherlands (two votes) and Luxembourg (one vote). Luxembourg had the highest number of votes per head, with 310,000 people for one vote, while Germany, with more than 54 million people and four votes, had more than 13 million citizens per vote.

¹⁹ Andersson, P Ake, Bruce, D. Walander, A.. and Viberg, I. 2011 “Time for a new budget allocation model for the hospital care in Stockholm?” Health Care Management Science, 14: 36-55.

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (2560) เสนอการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยวิเคราะห์โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณ จำแนกตามผลผลิตประเภทงบรายจ่าย และผลการจัดสรรงบประมาณ พบว่า งบประมาณต่อหัวประชากรที่แต่ละจังหวัดได้รับมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ก) จังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของในอยู่ในระดับต่ำมาก ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวประชากรต่ำ (311.41 บาทต่อคน) ข) ในทางตรงกันข้ามขณะจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับสูงมากได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวสูง (339.97 บาทต่อคน) พร้อมอภิปรายแนวทางการลดความเหลื่อมล้ำผ่านการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่ยากจนและประชากรมีรายได้ต่ำควรได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้น

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563) ได้วิเคราะห์แนวทางการพัฒนามนุษย์กับโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐรายจังหวัด โดยนำข้อมูลดัชนีความก้าวหน้าของคนในมิติต่างๆ ในปี 2563 วิเคราะห์กับข้อมูลรายจ่ายภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ 2563 เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนาคนกับการให้ความสำคัญของภาครัฐในมิติการพัฒนาที่ต้องพึ่งพางบประมาณหรือรายจ่ายภาครัฐเป็นหลัก พบว่า ตามระดับการพัฒนาคนของจังหวัดสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม (รวมกรุงเทพมหานคร) ได้แก่ (1) กลุ่มที่มีระดับการพัฒนาสูงมาก จำนวน 13 จังหวัด มีมูลค่ารายจ่ายของภาครัฐอยู่ที่ 1,161,415 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งรายจ่ายภาครัฐร้อยละ 72.3 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด (2) กลุ่มที่มีระดับการพัฒนาสูง จำนวน 16 จังหวัด มีมูลค่ารายจ่ายของภาครัฐอยู่ที่ 113,182 ล้านบาท หรือ คิดเป็นส่วนแบ่งรายจ่ายภาครัฐร้อยละ 7.0 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด (3) กลุ่มที่มีระดับการพัฒนาปานกลาง จำนวน 16 จังหวัด มีมูลค่ารายจ่ายของภาครัฐอยู่ที่ 109,005 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งรายจ่ายภาครัฐ ร้อยละ 6.8 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด (4) กลุ่มที่มีระดับการพัฒนาต่ำ จำนวน 16 จังหวัด มีมูลค่ารายจ่ายของ ภาครัฐอยู่ที่ 102,774 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งรายจ่ายภาครัฐร้อยละ 6.4 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด และ (5) กลุ่มที่มีระดับการพัฒนาต่ำมาก จำนวน 16 จังหวัด มีมูลค่ารายจ่ายของภาครัฐอยู่ที่ 121,013 ล้านบาท หรือคิดเป็นส่วนแบ่งรายจ่ายภาครัฐร้อยละ 7.5 ของรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด การวิเคราะห์แบบรวมกรุงเทพมหานครสะท้อนให้เห็นภาพการกระจุกของรายจ่ายของภาครัฐ อย่างชัดเจนในกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูงมาก โดยเฉพาะส่วนแบ่งรายจ่ายภาครัฐที่มากกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายทั้งประเทศ รวมถึงเมื่อพิจารณารายจ่ายภาครัฐต่อหัวจะยิ่งสะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำในการใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณอย่างชัดเจน ซึ่งมูลค่ารายจ่ายภาครัฐต่อหัวของกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูงมาก อยู่ที่ 52,042 บาทต่อคน สูงกว่ากลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำมากถึง 5.83 เท่า อย่างไรก็ตาม หากพิจารณา การจัดกลุ่มจังหวัดโดยไม่รวมกรุงเทพมหานคร พบว่า แนวโน้มการกระจายตัวของรายจ่ายภาครัฐในระหว่างกลุ่ม เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยในกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูงมากมีส่วนแบ่งรายจ่ายภาครัฐอยู่ที่ร้อยละ 18.5 ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำมากมีส่วนแบ่งรายจ่ายอยู่ที่ร้อยละ 22.1 แสดงให้เห็นว่ากระบวนการจัดสรรหรือการกระจายทรัพยากรของภาครัฐอาจยังไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะกลไกหนึ่งในการลดช่องว่างความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาคนระหว่างพื้นที่ได้อย่างชัดเจน และมีประสิทธิภาพไม่มากนัก เพราะหลายจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาคนที่สูงยังคงมีระดับรายจ่ายของภาครัฐต่อหัวสูงเช่นกัน

สำนักงานประมาณของรัฐสภา (2564) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความเหลื่อมล้ำของจังหวัดกับการจัดสรรงบประมาณของไทย (ปี 2552 – 2564) ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาคน พบว่า ในภาพรวมการจัดสรรงบประมาณยังคงมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ มีการกระจุกตัว เน้นการบริหารงานจากส่วนกลาง และกรุงเทพมหานคร คิดรวมเป็นค่าเฉลี่ยรวมสูงถึงร้อยละ 81.24 ของงบประมาณเฉลี่ยทั้งหมด คงเหลืองบประมาณลงพื้นที่จังหวัดเพียงร้อยละ 18.58 ซึ่งขาดการกระจายงบประมาณและอำนาจแก่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และการจัดสรรงบประมาณยังคงมีการกระจุกตัวตามหัวเมืองใหญ่ๆ โดยในช่วงระยะเวลา 13 ปี จังหวัดส่วนใหญ่ (45 จังหวัด) ได้รับความจัดสรรงบประมาณต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ (7,349 บ./คน) และหากนำกรุงเทพมหานครมาพิจารณาพบว่า 60 จังหวัดได้รับความจัดสรรงบประมาณต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ (8,348 บ./คน) นอกจากนี้ยังพบว่าจังหวัดที่ได้รับความจัดสรรงบประมาณต่อหัวต่ำเฉลี่ยต่ำที่สุด ได้รับความจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ 4 เท่า และน้อยกว่าจังหวัดที่ได้รับความจัดสรรงบประมาณต่อหัวเฉลี่ยสูงที่สุด 39 เท่า ยิ่งไปกว่านั้นงบประมาณที่จัดสรรให้กับจังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวสูงเป็นอันดับต้นๆ มีแนวโน้มที่สูงขึ้นในช่วงปี 2552-2562 และนนทบุรีและกรุงเทพมหานครยังคงได้รับได้งบประมาณในสัดส่วนขนาดใหญ่กว่าสัดส่วนของงบประมาณที่จัดสรรให้กับ 75 จังหวัดรวมกัน นอกจากนี้ นนทบุรีและกรุงเทพมหานครยังมีอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณเฉลี่ย (13 ปี) สูงที่สุด ถึงร้อยละ 115.06 และ 58.06 ต่อปี ในขณะที่จังหวัดที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ เชียงใหม่ และสงขลา มีเพียงร้อยละ 8.96 และ 9.89 ต่อปี เมื่อพิจารณางบประมาณเฉลี่ยต่อหัวประชากร พบว่าจังหวัดที่ได้รับงบประมาณเฉลี่ยต่อหัวสูงที่สุดยังคงเป็นกรุงเทพฯ และนนทบุรี จำนวน 84,275 บาท และ 41,710 บาท และจังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ สมุทรปราการ และสมุทรสาคร จำนวน 2,134 บาท และ 2,373 บาท ดังนั้นจึงเป็นที่ประจักษ์ว่าการจัดสรรงบประมาณของไทยที่ผ่านมายังมีความเหลื่อมล้ำด้านการจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละระดับจังหวัด

สำนักงานประมาณของรัฐสภา (2565) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์งบประมาณและความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ปี 2562-2565 : งบประมาณแยกตามจังหวัดและงบลงพื้นที่จังหวัดแยกตามกระทรวง โดยทำการวิเคราะห์ลักษณะการจัดสรรงบประมาณของกระทรวง 6 กระทรวงที่กระจายลงพื้นที่จังหวัด (กระทรวงศึกษาธิการ สุข คมนาคม ดิจิทัลฯ แรงงาน เกษตรและสหกรณ์ และมหาดไทย) พบว่า งบประมาณของกระทรวงมหาดไทย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ 78.77 เนื่องจากเป็นศูนย์กลางการบริหารงานของกระทรวงฯ รวมถึงบุคลากรส่วนใหญ่ถูกตั้งไว้ที่หน่วยงานส่วนกลาง คงเหลืองบประมาณลงพื้นที่ 76 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 21.23 และหากพิจารณางบลงพื้นที่กรุงเทพมหานครโดยไม่รวมงบบุคลากร ร้อยละ 6.13 คงเหลืองบประมาณ คิดเป็นร้อยละ 72.55 ซึ่งสูงกว่าจำนวน 76 จังหวัด ที่ได้รับงบประมาณรวมกันเพียงร้อยละ 21.23 และสูงกว่าจังหวัดอุบลราชธานีซึ่งเป็นจังหวัดที่ได้รับงบประมาณสูงเป็นอันดับสองได้รับงบประมาณร้อยละ 3.48 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณ หากพิจารณาจัดกลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณ โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มตามสัดส่วนงบประมาณ

- กลุ่มที่ 1 กลุ่มสัดส่วนงบประมาณต่ำ ได้รับความจัดสรรงบประมาณระหว่างร้อยละ 0.03-1.17 จำนวน 39 จังหวัด
- กลุ่มที่ 2 กลุ่มสัดส่วนงบประมาณปานกลาง ได้รับความจัดสรรงบประมาณระหว่างร้อยละ 1.19-2.27 จำนวน 30 จังหวัด
- กลุ่มที่ 3 กลุ่มสัดส่วนงบประมาณสูง ได้รับความจัดสรรงบประมาณระหว่างร้อยละ 2.35-3.48 จำนวน 8 จังหวัด

ข้อสังเกตคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย ระบุว่าควรมุ่งมั่นดำเนินการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนตามเป้าหมายและพันธกิจ ของหน่วยงานด้วยการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยการส่งเสริมอาชีพประชาชน สร้างงาน สร้าง รายได้เพื่อแก้ปัญหาความยากจน และความเหลื่อมล้ำ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ส่วนปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ระบุว่าควรเป็นแกนนำในการขับเคลื่อนการแก้ไขสถานการณ์ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยใช้ทรัพยากรของฝ่ายปกครองในพื้นที่เข้ามา มีส่วนร่วมในการตรวจสอบเฝ้าระวังป้องกันการแพร่ระบาดของโรค รวมถึงการจัดตั้งโรงพยาบาลสนาม ในแต่ละอำเภอและจังหวัด

ผลการวิจัยเชิงประจักษ์

เพื่อเข้าใจภาพรวมการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดของกระทรวงมหาดไทย ขอแสดงหลักฐานเชิงประจักษ์โดยใช้ตารางสถิติหรือรูปภาพประกอบ ตารางที่ 3 แสดงสถิติการจัดสรรงบประมาณรายภูมิภาค ซึ่งเป็นผลรวมทุกจังหวัดในแต่ละภาค โดยมีข้อสังเกตว่า ก) งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยกระจุกตัวในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กล่าวคือ 79.5% ของงบประมาณรวมกระจายในเขตนี้ (6 จังหวัด มูลค่า 266,140 ล้านบาท จากงบประมาณรวม 334,577 ล้านบาท) ข) ภาคอีสาน (ประกอบด้วย 20 จังหวัด) ได้รับการจัดสรรงบประมาณ 25,839 ล้านบาท ค่าเฉลี่ย 1292 ล้านบาทต่อจังหวัด ค) ภาคเหนือ (17 จังหวัด) ได้รับการจัดสรร 13,443 ล้านบาทคิดเป็นค่าเฉลี่ย 791 ล้านบาทต่อจังหวัด น้อยที่สุด ง) ภาคใต้ (14 จังหวัด) ได้รับการจัดสรร 15998 ล้านบาทคิดเป็นค่าเฉลี่ย 1143 ล้านบาท²⁰

ตารางที่ 3 แสดงสถิติการจัดสรรรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยจำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	ความถี่	ค่าเฉลี่ยต่อจังหวัด	รวมทั้งภูมิภาค
	จังหวัด	ล้านบาท	ล้านบาท
อีสาน	20	1,291.94	25,838.70
เหนือ	17	790.74	13,442.50
ใต้	14	1,142.73	15,998.23
ตะวันออก	8	601.66	4,813.31
ตะวันตก	6	745.96	4,475.78
กลาง	6	644.74	3,868.45
กทม. ปริมณฑล	6	44,356.63	266,139.80
รวม	77	4,345.15	334,576.70

ที่มา: สำนักงบประมาณ สถิติหมายถึงค่าเฉลี่ยสามปี 2562-2564

²⁰ เมื่อดูรายละเอียดระดับจังหวัด สามจังหวัดภาคใต้ซึ่งมีปัญหาความไม่สงบอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องจัดสรรลงในภูมิภาคนี้มากเป็นพิเศษ

ตารางที่ 4 แสดงสถิติค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าต่ำและค่าสูงของตัวแปรสำคัญที่นำมาวิเคราะห์ตามแบบจำลอง เช่น ผลิตภัณฑ์จังหวัด จำนวนสถานประกอบการ จำนวนการจ้างงาน จำนวนหมู่บ้านที่เกิดภัยแล้ง และร้อยละของประชากรสูงวัย – ตัวแปรเหล่านี้สะท้อน “ความต้องการ” บริการสาธารณะจากกรมต่างๆ ของกระทรวง เช่น การบรรเทาสาธารณภัย การดูแลผู้สูงอายุ และผู้ใช้แรงงานหรือสถานประกอบการ

ตารางที่ 4 แสดงสถิติเชิงพรรณนาตัวแปรที่นำมาใช้ในแบบจำลอง

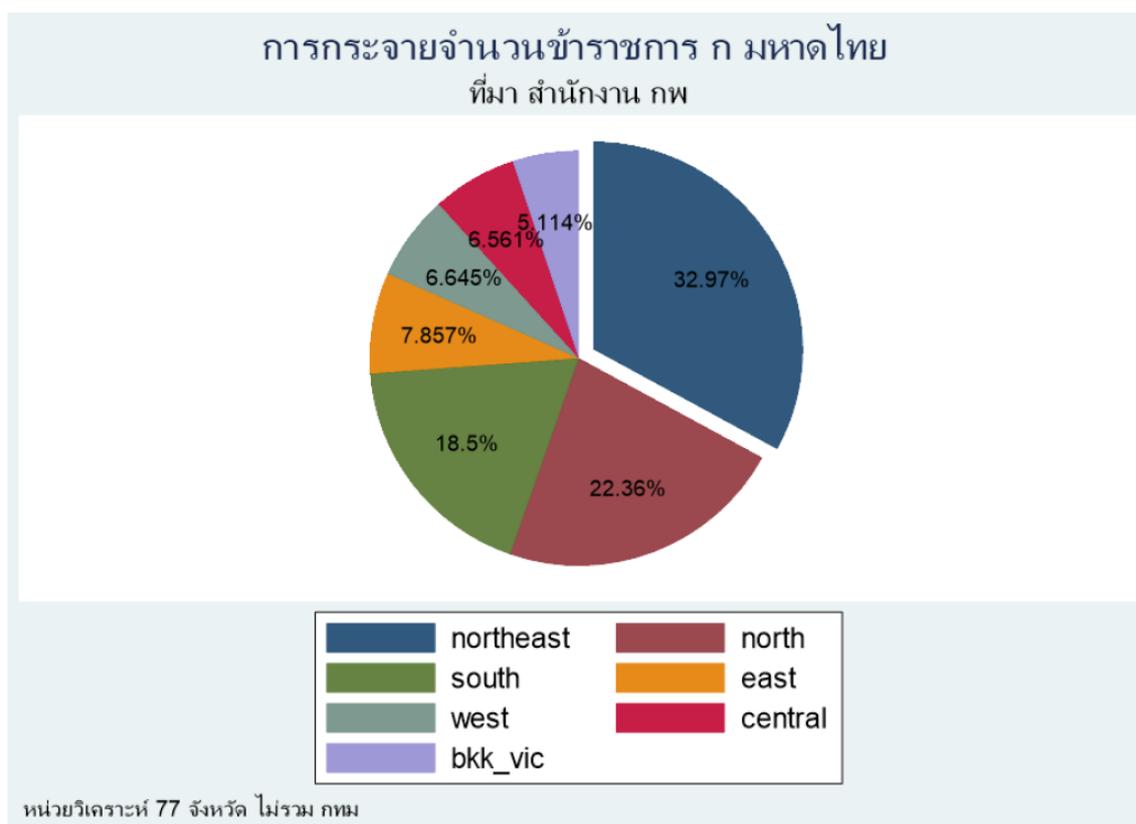
ตัวแปร	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	ค่า SD	ค่าต่ำ	ค่าสูง
งบประมาณมหาดไทย ล้านบาท	77	4,582	32,672	36	287,521
ข้าราชการ คน	77	525	762	180	6,928
ประชากร คน	77	855,800	728,420	192,052	5,588,222
ผลิตภัณฑ์จังหวัด ล้านบาท	77	203,077	609,182	15,148	5,270,460
ผลิตภัณฑ์ต่อหัว บาทต่อคน	77	184,170	203,310	50,240	1,155,985
พื้นที่ (ตร.กม.)	77	8,555	6,855	417	32,463
ข้าราชการต่อประชากรหมื่นคน	77	7.79	5.71	1.44	30.55
หมู่บ้านที่ประสบภัยแล้ง	77	448	573	5	3,360
อาชญากรรม ร่างกาย	77	213	269	52	2,338
อาชญากรรม ทรัพย์สิน	77	664	1,023	121	8,880
อาชญากรรมทรัพย์สินต่อประชากรหมื่นคน	77	7.5	3.8	3.1	24.5
ร้อยละของการเกษตร	77	22.0	12.1	0.0	55.2
ร้อยละของอุตสาหกรรม	77	23.7	18.8	3.0	80.3
ร้อยละของการบริการ	77	54.4	14.0	17.1	94.0

ที่มา: สำนักงานประมาณ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การจัดสรรข้าราชการลงพื้นที่จังหวัดของกระทรวงมหาดไทย เป็นตัวแปรที่มีส่วนกำหนดรายจ่ายลงพื้นที่จังหวัด จึงแสดงจำนวนข้าราชการกระจายตามจังหวัด/ภูมิภาค (ตารางที่ 5) และใช้ตัวชี้วัด “ข้าราชการต่อประชากรหมื่นคน” เป็นการเปรียบเทียบ สรุปว่า ภาคอีสานได้รับการจัดสรรกำลังคนสูงที่สุด 11,043 คน (จากจำนวนทั้งสิ้น 40,427 คน) แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากร (หมื่นคน) จังหวัดในภาคอีสานมีข้าราชการเฉลี่ย 5.51 ต่อประชากรหมื่นคน ซึ่งต่ำกว่าสถิติค่าเฉลี่ยของประเทศ 6.58 คน ภาคตะวันตกและภาคกลางมีข้าราชการต่อประชากรสูง 8.30 และ 8.26 ตามลำดับ

ตารางที่ 5 การกระจายกำลังคน (ข้าราชการ) กระทรวงมหาดไทยในภูมิภาค

ภูมิภาค	ความถี่	ข้าราชการ คน	ประชากร คน	ข้าราชการต่อ ประชากร คนต่อหมื่นคน
	จังหวัด			
อีสาน	20	11,043	21,848,228	5.51
เหนือ	17	7,489	12,027,271	6.89
ใต้	14	6,198	9,467,901	7.21
ตะวันออก	8	2,632	5,107,898	6.17
ตะวันตก	6	2,226	3,534,699	8.30
กลาง	6	2,198	3,010,803	8.26
กทม	6	8,641	10,899,786	4.86
ปริมณฑล	6	8,641	10,899,786	4.86
รวม/ค่าเฉลี่ย	77	40,427	65,896,586	6.58



ภาพที่ 1 แสดงการกระจายของจำนวนข้าราชการตามภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย

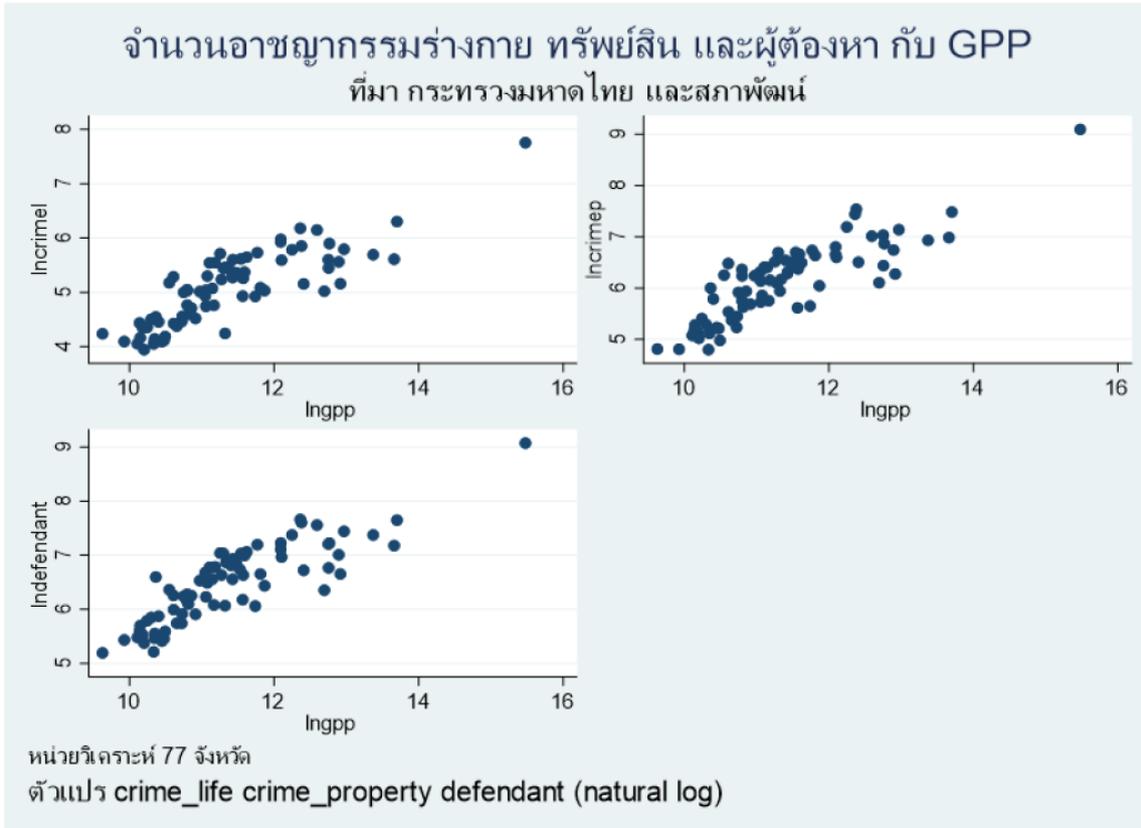
สถิติภัยแล้งเป็นตัวแปรหนึ่งที่สันนิษฐานมีส่วนกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและกำลังคน โดยที่กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนประชาชน นักวิจัยจึงสืบค้นข้อมูลภัยแล้ง ซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี และเป็นข้อมูลขนาดใหญ่ที่เก็บรายตำบล/หมู่บ้าน ระบุเหตุการณ์และจำนวนครัวเรือนและการประเมินมูลค่าความเสียหาย ความถี่การเกิดอุบัติเหตุ การจ่ายเงินเยียวยาให้ประชาชน กระทรวงมหาดไทยได้บันทึกข้อมูลรายละเอียด ฯ – นักวิจัยได้นำข้อมูลบางส่วนมาเป็นตัวแปรที่วิเคราะห์ในแบบจำลองโดยรวมจำนวนหมู่บ้าน/และความถี่ (ครั้ง) ของเหตุการณ์ในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ดังแสดงในตารางที่ 6 โดยสันนิษฐานว่าสะท้อน “ปัญหาและความต้องการการช่วยเหลือจากหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย”

ตารางที่ 6 สถิติภัยแล้งรายหมู่บ้านจำแนกตามความถี่การประสบภัย

สถิติภัยแล้ง	หมู่บ้านที่รับผลกระทบและความถี่	ร้อยละ	ร้อยละสะสม
	ครั้ง		
ปีละ 1 ครั้ง	1,352	3.93	51.17
2 ปีต่อครั้ง	4,807	13.98	13.98
3 ปีต่อครั้ง	11,433	33.26	47.24
4 ปีต่อครั้ง	16,786	48.83	100
รวม	34,378	100.00	

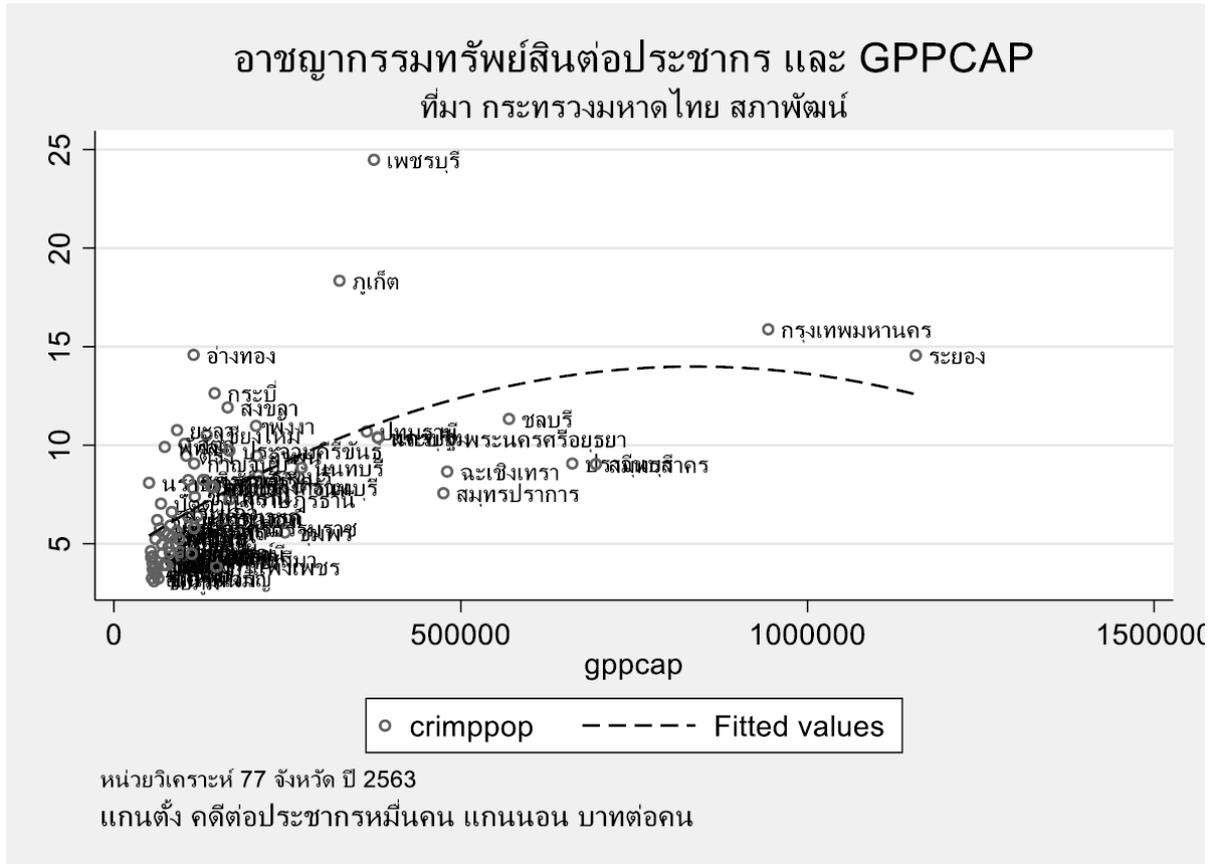
ที่มา : กระทรวงมหาดไทย ตัวเลขเป็นผลรวมของหมู่บ้าน/และจำนวนครั้ง

ตั้งข้อสันนิษฐานข้างต้นว่า สถิติอาชญากรรมอาจจะเป็นส่วนกำหนดการจัดสรรกำลังคนและงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยเพราะเกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงาน จึงประมวลสถิติจากสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุ ก) จำนวนคดีอาชญากรรมที่เกี่ยวกับร่างกาย ข) อาชญากรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ค) จำนวนผู้ต้องหา เป็นรายจังหวัด



ภาพที่ 2 แสดงสถิติอาชญากรรมด้านร่างกาย ทรัพย์สิน และจำนวนผู้ต้องหาเปรียบเทียบกับสถิติผลิตภัณฑ์จังหวัด (ทั้งหมดแปลงเป็นค่าลอการิทึม) โดยสะท้อนว่าตัวแปรทั้งสามมีความสัมพันธ์ในทางบวกค่อนข้างชัดเจน

ภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร “คดีอาชญากรรมทรัพย์สินต่อประชากรหมื่นคน” เปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อประชากร พร้อมระบุจังหวัดซึ่งสะท้อนว่ามีความสัมพันธ์ทางบวก (ในลักษณะเส้นโค้ง—ไม่ใช่เส้นตรง) โดยพบข้อสังเกต “ลักษณะพิเศษหรือไม่เกาะกลุ่ม” ซึ่งสะท้อนลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละจังหวัด (ตัวอย่างเช่น จังหวัดเพชรบุรี ภูเก็ต ฯลฯ) สถิติอาชญากรรมต่อประชากรค่อนข้างสูงกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ



ภาพที่ 3 การกระจายของสถิติอาชญากรรมทรัพย์สินต่อประชากรและ
ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร ซึ่งสะท้อนว่ามีความสัมพันธ์ในทางบวก

แบบจำลองและการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

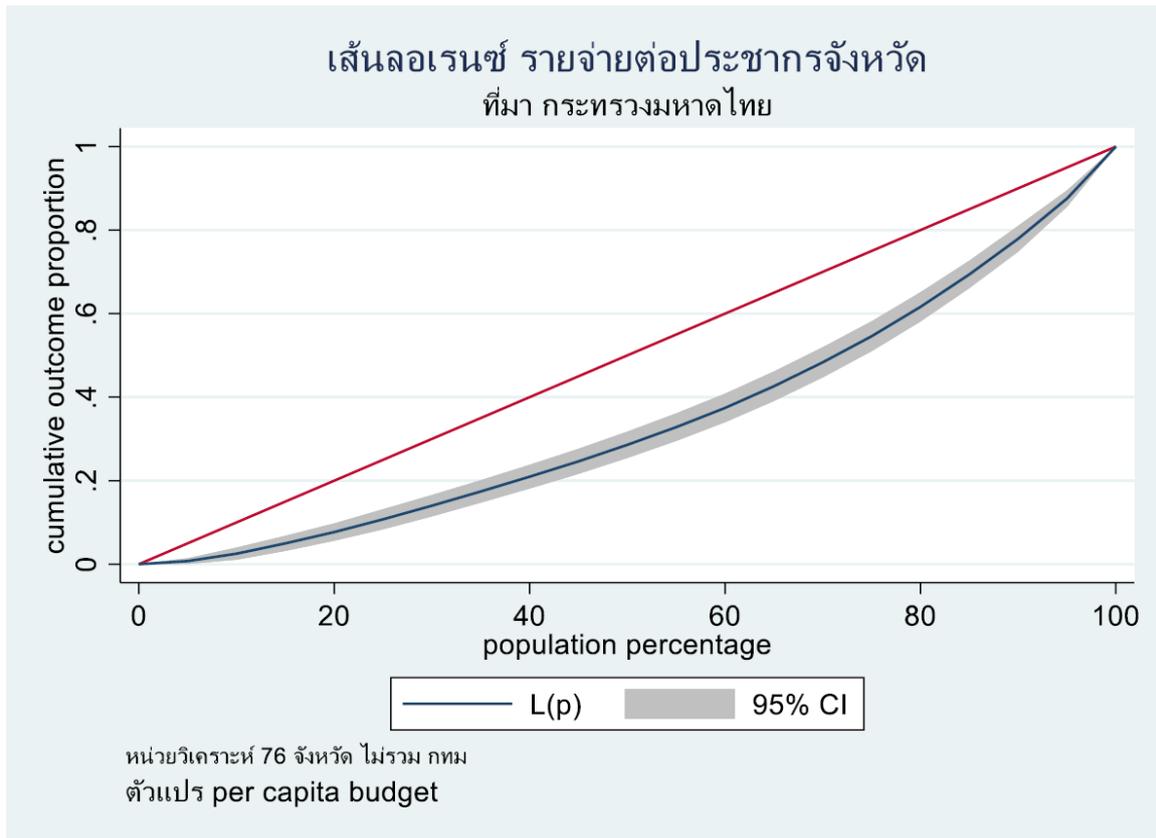
ในการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระตามข้อสันนิษฐานที่ระบุข้างต้น นักวิจัยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติโดยเทคนิค instrumental variable regression เพื่ออธิบายความแตกต่างของรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัด ประกอบด้วยสองสมการ สมการแรก (first-stage) สันนิษฐานว่า การจัดสรรกำลังคน (ข้าราชการ) ของกระทรวงมหาดไทยแปรผันตามตัวแปรที่สะท้อนความต้องการ เช่น ความเสี่ยงภัยแล้ง สถิติอาชญากรรม สัดส่วนประชากรสูงวัย เป็นต้น และใช้ค่าพยากรณ์จากสมการที่หนึ่งลงไปในสมการที่สอง (second stage) โดยที่ตัวแปรตามหมายถึง การจัดสรรงบประมาณของมหาดไทยลงพื้นที่จังหวัด โดยมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีส่วนกำหนดการจัดสรรงบประมาณ

ตารางที่ 7 สมการรีเกรสชันเพื่ออธิบายการจัดสรรงบประมาณมหาดไทย (IV regression)

ตัวแปรตาม	2sls				GMM		
	ค่า สปส	ค่า SE	z	P>z	ค่า สปส	ค่า SE	
งบประมาณจังหวัด (ล็อก)	1.3354	0.2949	4.53	***	1.3931	0.2826	4.93 ***
ผลิตภัณฑ์มวลรวม (ล็อก)	- 0.3045	0.1288	-2.36	**	- 0.3090	0.1289	-2.4 **
ประชากร (ล็อก)	0.0429	0.0984	0.44		0.0745	0.0857	0.87
% การเกษตร	0.0067	0.0052	1.28		0.0076	0.0059	1.29
% ภาคบริการ	0.0001	0.0040	0.03		0.0010	0.0038	0.25
ดัชนีภูมิภาค							
เหนือ	- 0.3181	0.1567	-2.03	**	- 0.3125	0.1452	-2.15 **
ใต้	0.1169	0.1792	0.65		0.0732	0.1387	0.53
ตะวันออก	0.1929	0.3104	0.62		0.1911	0.2695	0.71
ตะวันตก	- 0.1325	0.2475	-0.54		- 0.1459	0.2267	-0.64
กลาง	- 0.0110	0.2505	-0.04		- 0.0279	0.2549	-0.11
ปริมาตร	- 0.3460	0.4142	-0.84		- 0.4860	0.4203	-1.16
ค่าคงที่	1.3274	1.5467	0.86		0.5642	1.5688	0.36
ความถี่ (จังหวัด)	76				76		
R2	0.5700				0.5600		

ผลประมาณการ นำไปสู่การตีความดังต่อไปนี้ หนึ่ง ผลยืนยันว่า การกระจายข้าราชการลงพื้นที่จังหวัด มีบทบาทสำคัญต่อการกระจายงบประมาณ โดยมีค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 1.33 หมายถึงหากจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้น 100% งบประมาณรายจ่ายลงจังหวัดนั้นๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 133% สอง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมหาดไทยมีแนวโน้มกระจายในพื้นที่จังหวัดที่ไม่ร่ำรวยหรือปานกลาง มากกว่าขนาดใหญ่ ดังค่าสัมประสิทธิ์ (ln GPP ติดลบ) อาจจะเป็นเพราะว่า ภารกิจของกระทรวงมหาดไทยมิได้เน้นด้านเศรษฐกิจแต่เน้นมิติทางสังคมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากภัยแล้งหรือจากอาชญากรรมมากกว่า สาม การเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคสรุปว่า ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างภูมิภาค (ค่าสัมประสิทธิ์ตัวแปรดัชนี) – ยกเว้นภาคเหนือซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าภาคอื่นๆ สี่ ตัวแปรในสมการบางตัวเช่นขนาดประชากร ร้อยละของการเกษตรในผลิตภัณฑ์จังหวัด อาจมีความสัมพันธ์ในทางบวกแต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

การกระจุกตัวของรายจ่ายมหาดไทย ใช้ดัชนีจีนิ (คำนวณจากรายจ่ายจังหวัดต่อประชากร) โดยใช้สองกรณี กรณีแรก รวมพื้นที่ กทม. ดัชนีจีนิ เท่ากับ 52.8 กรณีที่สอง ไม่รวม กทม. ดัชนีจีนิลดลงเหลือ 30.7 สาเหตุเพราะการจัดสรรรายจ่ายของกระทรวงในเขต กทม. สูง (65,326 ล้านบาท จากรายจ่ายรวมของกระทรวงฯ 352,847 ล้านบาท) การแสดงด้วยเส้นลอเรนซ์ (ดังแผนภาพที่ 4 โดยไม่รวม กทม.)



ภาพที่ 4 เส้นลอเรนซ์ รายจ่ายต่อประชากรจังหวัด

อภิปรายผล

การวิจัยครั้งนี้เกิดขึ้นได้จากความก้าวหน้าการบันทึกข้อมูลงบประมาณพื้นที่ (Area Based Budgeting) และสถิติข้าราชการกระจายตามจังหวัด จึงขอแสดงความขอบคุณหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมา ณ โอกาสนี้ บทความนี้เป็นการศึกษาขั้นต้นโดยมุ่งกระจายข้อมูลสารสนเทศการจัดสรรทรัพยากรให้ประชาชน สื่อมวลชนและฝ่ายการเมืองรับทราบ ควบคู่กันได้นำมาวิเคราะห์เชิงวิชาการและทดสอบข้อสันนิษฐานบางประการ รวมทั้งข้อสังเกตเชิงวิจารณ์ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยมีข้อจำกัดที่ควรจะแจ้งให้ผู้อ่านทราบ หนึ่ง เนื่องจากข้อมูลเชิงพื้นที่เพิ่งเริ่มดำเนินการไม่นานนัก (ตั้งแต่ปี 2562 เป็นต้นมา)²¹ การวิเคราะห์“แนวโน้ม” (trend analysis) จึงไม่สามารถทำได้ในขณะนี้ คงต้องรอให้มีข้อมูลอนุกรมที่ยาวนานพอสมควร (เช่น มากกว่า 5 ปีขึ้นไป) จึงไม่สามารถทดสอบข้อสันนิษฐาน incremental budgeting สอง งบประมาณรายจ่าย กระทรวงมหาดไทยในปี 2563 รวมเงินอุดหนุนที่จัดสรรต่อให้เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกว่า 7 พันแห่งทั่วประเทศ²² เข้าใจว่าในอนาคตสำนักงบประมาณจะจัดสรรเงินอุดหนุนตรงให้กับเทศบาลตำบล และ อบต. จะทำให้ขนาดประมาณกระทรวงมหาดไทยลดลง สาม รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทยอาจมี

²¹ ในอดีต การบันทึกข้อมูลด้านงบประมาณเน้นหน่วยงานและภารกิจ แต่ในภายหลังได้เพิ่มมิติพื้นที่ หมายถึง ส่วนราชการที่รองรับงบประมาณร่วมมือระบุพื้นที่ที่กิจกรรม/โครงการดำเนินการ

²² ตามหลักการบริหาร งบประมาณและกำลังคนในองค์กรปกครองท้องถิ่น แยกจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล

ลักษณะ “ข้ามเขต” หมายถึง วงเงินหรือกำลังคนประจำในเมืองหลัก (เช่น นครราชสีมา หรืออุบลราชธานี) แต่ภาคปฏิบัติกิจกรรมอาจดำเนินการในเมืองรอง (เช่น สุรินทร์ ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ ฯลฯ) ทำนองเดียวกัน การจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการในเมืองหลักแต่อุปกรณ์และเครื่องใช้ถูกส่งต่อในจังหวัดอื่นๆ รอบเมืองหลัก จึงอาจเป็นไปได้ว่าตัวเลขเงินนี้อาจจะมียอดเกินกว่าความเป็นจริง (over-estimated)

ผลการศึกษาบ่งชี้ ความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ กล่าวคือ หนึ่ง การกระจุกตัวของข้าราชการในกรุงเทพมหานคร (6,928 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.1 ของทั้งหมด 40,427 คน) สอง การกระจุกตัวของข้าราชการในเมืองหลักหรือเมืองศูนย์กลาง เช่น นครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ นครศรีธรรมราช อุบลราชธานี และสงขลา เป็นต้น ซึ่งเข้าใจว่าสืบทอดมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนาน²³ แต่เนื่องจากสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในโลกปัจจุบันเปลี่ยนจากอดีตค่อนข้างมาก แนวคิดเรื่องเมืองหลักเมืองรองอาจจะไม่ใช่คำตอบและอาจจะไม่เป็นธรรมสำหรับ “เมืองรอง”

ข้อวิจารณ์จากมิติรัฐประศาสนศาสตร์ หนึ่ง การที่บุคลากรของกระทรวงมหาดไทยกระจุกตัวในพื้นที่กรุงเทพมหานครหรือเมืองหลัก อาจจะไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันที่สนับสนุนการกระจายอำนาจการบริหารราชการจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น อาจจะเป็นการเหมาะสมที่จะทบทวนนโยบายถ่ายโอนบุคลากร-โอนเงิน-และโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค²⁴ น่าจะเป็นแนวทางที่ลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างมีนัยสำคัญ สอง ตามหลักยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ การกำหนดให้มีบุคลากรในเมืองหลวงหรือเมืองหลัก อาจจะไม่เหมาะสมกับยุคสมัย เพราะปัจจุบันทุกจังหวัดสามารถใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการสื่อสาร การคมนาคมในยุคปัจจุบันก็แตกต่างจากอดีตค่อนข้างมาก สาม หากกระทรวงมหาดไทยปรับองค์กรใหม่ โดยกระจายบุคลากรและสำนักงานย่อยในจังหวัดรองหรือจังหวัดที่ล้าหลัง เพื่อการทำงานใกล้ชิดและประสิทธิผลของนโยบายลดความเหลื่อมล้ำจะสร้างภาพลักษณ์ใหม่ตามหลักการไม่ทอดทิ้งใครไว้เบื้องหลัง สี่ ในด้านงบประมาณมีข้อพิจารณาที่สำคัญคือ การจัดโครงการบูรณาการเป็นกลุ่มจังหวัด (cluster) ข้ามกระทรวงหรือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยระบุกิจกรรมเชิงพื้นที่ (area-based budget: ABB) จะเป็นผลดีต่อการประเมินผลลัพธ์การใช้จ่ายงบประมาณ เพราะขอบเขตของการปฏิบัติการในพื้นที่ 1-3 จังหวัดย่อมสามารถวัด

²³ ในอดีต เมืองรองอาจจะไม่มีความพร้อมด้านขนส่งคมนาคมหรือไม่เจริญเท่าที่ควร แต่ปัจจุบันสภาพแวดล้อมเช่นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลง คือเจริญใกล้เคียงกัน การคมนาคมสะดวก และในมุมมองของประชาชนในเมืองรอง—คงอยากเห็นความเท่าเทียมกัน หรือไม่แตกต่างกันมาก ซึ่งหมายถึงการโอนข้าราชการและพนักงานซึ่งเคยกระจุกตัวในเมืองหลักออกไปเมืองรองน่าจะเป็นผลต่อเศรษฐกิจจังหวัดนั้นๆ ผ่านกลไกทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “ตัวทวีคูณ” เพราะข้าราชการและพนักงานของรัฐมีรายได้สูง อนึ่ง ยังมีค่าใช้จ่ายดำเนินการตามตัวบุคลากร ตัวอย่างเช่น โอนข้าราชการ 100 คนจาก กทม หรือ เมืองใหญ่ ไปยังเมืองขนาดเล็กหรือขนาดกลาง การมีเม็ดเงินค่าจ้างและรายจ่ายดำเนินการสมมติตัวเลข 300 ล้านบาทที่ติดตามข้าราชการ 100 คน ย่อมมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจของเมืองขนาดเล็กหรือขนาดกลางอย่างมีนัยสำคัญ

²⁴ บทความวิจัยโดย Direk Patmasiriwat and Pichit Rachatapibulbhub (2022) ได้เสนอการวิเคราะห์การกระจายเงินอุดหนุนให้ อบท. พร้อมกับทดสอบว่าสอดคล้องกับหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคหรือไม่ พร้อมเสนอการวิเคราะห์สถานการณ์สมมติเพื่อตอบโจทย์ลดความเหลื่อมล้ำ โดยกำหนดให้วงเงินอุดหนุนในภาพรวมคงที่

ได้ง่ายกว่าการแสดงผลภาพรวมทั้งประเทศ การระบุข้อมูลจำนวนผู้รับบริการ กิจกรรมที่เกิดขึ้น การวัดความพึงพอใจของประชาชน ห้า มีข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายการเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองและคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่าง พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี) มีโอกาสสูงผลักดันนโยบายการจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณและกำลังคนภาครัฐ)²⁵ เพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผลและความเป็นธรรม โดยเสนอแนะให้สำนักงบประมาณพิจารณากระจายเงิน-งาน-และกำลังคนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (ด้านอุปสงค์) และลดปัจจัยที่กำหนดรายจ่ายจากด้านอุปทาน โดยกำหนดเป็นช่วงดำเนินการระยะปานกลาง (3-5 ปี) หก เป็นการสมควรจะสนับสนุนหน่วยงานรัฐสนับสนุนการวิจัยมิติพื้นที่²⁶ หมายถึงการบันทึกข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ-กำลังคนตามพื้นที่จังหวัด/อำเภอ และสนับสนุนให้มีหน่วยงานวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ นำมาสร้างเป็นดัชนีชี้วัดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองรวมทั้งการสื่อสารสาธารณะเพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ

สรุป

บทความนี้เสนอผลการวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรของกระทรวงมหาดไทยลงพื้นที่จังหวัด นำมาวิเคราะห์และทดสอบข้อสันนิษฐานบางประการ ผลสรุปในประการสำคัญ หนึ่ง งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยมีขนาดใหญ่ 3 แสนล้านบาท (ค่าเฉลี่ยสามปี) และลักษณะกระจุกตัวสูงในกรุงเทพมหานคร ค่าขนาดดัชนีนี้เท่ากับ 52.8 (รวม กทม) และเท่ากับ 30.6 (ไม่รวม กทม) สอง ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของงบประมาณคือ การจัดสรรกำลังคน (ข้าราชการ) ที่กระจุกตัวในกรุงเทพมหานครและเมืองหลัก ซึ่งเป็นมุมมองด้านอุปทาน สาม มีปัจจัยด้านอุปสงค์ที่ส่งผลบวกต่อการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยทั้งทางตรงและทางอ้อมจากตัวแปรสำคัญคือ ปัญหาภัยแล้ง และ อาชญากรรม ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญของกระทรวงมหาดไทย สี่ มีความเป็นไปได้ที่จะลดความเหลื่อมล้ำหรือการกระจุกตัวของงบประมาณและกำลังคน โดยผ่านมาตรการต่างๆ กล่าวคือ ถ้าโยนภารกิจ-เงิน-และกำลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การลดอัตรากระจุกตัวใน กทม. หรือเมืองหลัก เพื่อตอบสนองนโยบายไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง ทั้งนี้ควรสนับสนุนให้มีผลงานวิจัยมิติพื้นที่อย่างกว้างขวาง การเผยแพร่ความรู้ต่อสาธารณะ อนึ่ง การกระจาย

²⁵ พรรคการเมืองมีบทบาทการจัดสรรงบประมาณอย่างน้อยสองทาง ทางที่หนึ่ง ผ่านรัฐมนตรีซึ่งมาจากตัวแทนพรรคที่บริหารกระทรวงและกำกับการทำงานของกรม ทางที่สอง ในสภาผู้แทนราษฎร เช่นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา งบประมาณฯ การอภิปรายหรือข้อเสนอแนะยอมมีผล ผ่านการเจรจาต่อรองด้านงบประมาณ (budget bargaining) ถึงแม้ว่าวงเงินงบประมาณยังคงเท่าเดิม โดยการปรับลดหรือปรับเพิ่ม ซึ่งไม่กระทบต่อการปฏิบัติงานของกรม รวมทั้งการต่อรองว่ากรมที่ (กรมใดกรมหนึ่ง) ถูกปรับลดงบในปีนี้จะได้รับการชดเชยในปีต่อไปเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในภาคปฏิบัติ ดูบทความของ Diermeier and Fong (2011)

²⁶ ในบริบทของประเทศไทย มีหน่วยงานสำคัญ เช่น สำนักงบประมาณรัฐสภา สำนักงบประมาณ สถาบันพระปกเกล้า สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่มีประสบการณ์และเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในสังคม

งบประมาณลงในจังหวัดขนาดเล็กหรือขนาดกลางจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจจังหวัดนั้นผ่านกลไก “ตัวทวีคูณท้องถิ่น” (local multiplier) ซึ่งเป็นหัวข้อที่น่าจะมีการค้นคว้าวิจัยในอนาคต²⁷

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2560). *เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย*.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และอุมาพร บึงมุ่ม. (2565). *การจัดสรรงบประมาณภาครัฐด้านการเกษตรและความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่*.
- สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา. (2560) *การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=298
- สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา. (2565) *การวิเคราะห์งบประมาณและความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ปี 2562-2565 : งบประมาณกระทรวงแยกตามจังหวัดและงบลงพื้นที่จังหวัดแยกตามกระทรวง*. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/PBO/65unequal.pdf>
- สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา. (2564) *ความเหลื่อมล้ำของจังหวัดกับการจัดสรรงบประมาณของไทย (ปี 2552-2564) : เศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาคน*. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานงบประมาณ. (2562-2564) *งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2564*. สืบค้นจาก <https://www.bb.go.th/index.php>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). *ดัชนีความก้าวหน้าของคนประจำปี 2563*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ พี.ซี.เพลส (บุญชิน).
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. & Robinson, J.A. (2015). Democracy, redistribution, and inequality. In A. B. Atkinson, F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution* (Vol. 2, pp. 1885-1966). Amsterdam: Elsevier.
- Andersson, PÅ., Bruce, D., Walander, A., & Viberg, I. (2011). Time for a new budget allocation model for hospital care in Stockholm? *Health Care Management Science*, 14(1):36-55.
- Diermeier, D., & Fong P. (2011). Legislative bargaining with reconsideration. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 947–985.

²⁷ ผู้วิจัยเชื่อว่าการวิจัยหัวข้อตัวทวีคูณท้องถิ่นเป็นโจทย์ที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ยิ่งต่อหน่วยงานระดับจังหวัด เพราะสามารถระบุหน่วยวิเคราะห์ (การจ้างงาน รายได้ การใช้จ่ายบริโภคได้อย่างชัดเจน) อีกทั้งเงินลงทุนที่จะฉีดเข้าไปในระดับจังหวัด/อำเภอที่มีขนาดไม่ใหญ่ เช่น 100-500 ล้านบาทมีผลทางบวกต่อเศรษฐกิจจังหวัดที่สังเกตได้ชัดเจน

- Groot, L. & Zonneveld, E. (2013). European union budget contribution and expenditures: A Lorenz curve approach. *Journal of Common Market Studies*. 51(4), 649-666.
- Meltzer, A.H. & Richard, S.F. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of Political Economy*. 89, 914-927.
- Patmasiriwat, D. & Rachatapibulbhob, P. (2022). Provincial economy and local fiscal disparity. *Humanities and Social Sciences Journal of Pibulsongkram Rajabhat University*, 16(2), 415-427.

ผลประมาณการสมการรีเกรสชั่น (First-Stage)

ตัวแปรตาม	2sls	ค่า SE	สถิติ t	P>t	
จำนวนข้าราชการ (ล็อก)	ค่า สปส				
อาชญากรรม ทรัพย์สิน (ล็อก)	0.3302	0.1592	2.07	0.042	**
ภัยแล้ง (ล็อก)	-0.0013	0.0126	-0.11	0.916	
ผู้ต้องหา (ล็อก)	0.0898	0.1729	0.52	0.605	
พื้นที่จังหวัด (ล็อก)	0.1454	0.0516	2.82	0.007	***
ดัมมีภูมิภาค					
เหนือ	-0.1391	0.0681	-2.04	0.045	
ใต้	-0.1959	0.0787	-2.49	0.016	**
ตะวันออก	-0.4222	0.0925	-4.56	0	**
ตะวันตก	-0.3622	0.0857	-4.22	0	**
กลาง	-0.1614	0.1361	-1.19	0.24	**
ปริมณฑล	-0.5288	0.1451	-3.64	0.001	
ค่าคงที่	2.7145	0.4973	5.46	0	**